ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XXI, 6 SECTIO G 1974

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Państwowego

Marek POMORSKI

Sądowa kontrola administracji — jedną z gwarancji praworządności w państwie

Судебный контроль администрации — одна из гарантий законности в государстве

Le contrôle de l'administration par la justice — une des garanties du régime de légalité dans l'État

O praworządności w państwie można mówić tylko wówczas, gdy istnieje system środków gwarantujących rzetelne wykonanie prawa.[1] Istnienie materialnych i formalnych gwarancji praworządności przesądza o możliwości realizacji w życiu społecznym takiego faktycznego stanu, który może być uznany za praworządny.

W systemie instytucjonalnych gwarancji praworządności szczególne miejsce zajmuje kontrola legalności działania administracji państwowej. Bez zabezpieczenia skutecznej kontroli legalności decyzji administracyjnych nie sposób wyobrazić sobie funkcjonowania państwa praworządnego.[2]

Problematyka związana z zabezpieczeniem praworządności działania organów administracji państwowej jest tak stara, jak „stara" jest sama administracja, a przy tym posiada walor nieprzemijającej aktualności. Aparat administracyjny ze względu na charakter i metody swojego działania zagrożony jest w wyższym stopniu niebezpieczeństwem pokusy łamania

[1] Por. wystąpienie M. Jaroszyńskiego w dyskusji nad referatem o praworządności na sesji poświęconej Konstytucji PRL, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, PWN, t. 1, Warszawa 1954, s. 385. Zob. też A. Burda: *Praworządność w systemie demokracji socjalistycznej*, Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967, s. 101.

[2] Burda: *op. cit.*, s. 116.

przepisów prawa aniżeli inne ogniwa aparatu państwowego. Przyczyny tego zjawiska są wielorakie i złożone. Przede wszystkim wchodzą tu w grę: a) dążenie ze strony organów administracji do maksymalnej operatywności działania, w którym element celowości przesłania niekiedy lub odsuwa na plan dalszy obowiązek ścisłego przestrzegania prawa; b) stałe rozszerzanie się aktywności państwa, a tym samym przedmiotowego zakresu działania administracji, powodującego ustawiczny wzrost aparatu administracyjnego, wzmagający niebezpieczeństwo biurokratyzmu i pośpiechu nie liczącego się z prawem.

W państwie praworządnym muszą być przewidziane i zorganizowane odpowiednie środki zabezpieczające ścisłe przestrzeganie prawa w działaniu organów administracji państwowej. W praktyce spotyka się trzy systemy sposobu rozwiązania tego problemu: a) system kontroli aktów administracyjnych, sprawowanej przez sądy powszechne; b) system sądownictwa administracyjnego; c) system prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa, wykształcony w ZSRR i przyjęty w krajach demokracji ludowej.

Wprowadzony w Polsce Ludowej od r. 1950 system nadzoru prokuratury nad ścisłym przestrzeganiem prawa przez organy administracji nie może być uznany za rozwiązanie najdoskonalsze i wystarczające; stanowisko literatury prawniczej jest w tym przedmiocie jednoznaczne.[3] Prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa w takiej postaci, w jakiej jest ona obecnie realizowana [4], brak skuteczności jako instytucjonalnej gwarancji legalności aktów administracyjnych. Wynika to przede wszystkim z takich momentów, jak: a) ograniczenie kontroli w stosunku do naczelnych organów administracji państwowej; b) wyczerpanie środków reakcji na naruszenie prawa w akcie złożenia skargi przez organ prokuratury z pozostawieniem ostatecznej decyzji w rękach czynnika administracyjnego; c) brak rozstrzygnięcia jurysdykcyjnego, wyjaśniającego *sub auctoritate rei iudicatae* zaistniałe wątpliwości natury prawnej.[5]

---

[3] Zob. obszerny wykaz literatury na ten temat, przytoczony przez J. Łętowskiego: *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967, ss. 9—10, przypis 9.

[4] Na podstawie ustawy o prokuraturze PRL z 14 IV 1967 r. — Dz. U. nr 13, poz. 55.

[5] Por. Burda: *op. cit.*, s. 118; J. Litwin: *Problematyka sądownictwa administracyjnego — zagadnienia organizacji i procedury*, „Nowe Prawo" 1956, nr 10, s. 3; L. Bar, J. Stembrowicz: *O potrzebie sądowej kontroli administracji*, „Państwo i Prawo" 1957, nr 1, s. 108; J. Świątkiewicz: *Zakres prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa*, „Państwo i Prawo" 1962, nr 10, s. 537; F. Longchamps: *Rzut oka na system kontroli nad administracją w Polsce*, „Państwo i Prawo" 1964, nr 3, s. 9; E. Iserzon: *Prawo administracyjne*, Wydawn. Prawnicze Warszawa 1968, s. 198.

Przyczyny powyższe składają się niewątpliwie między innymi na to, pomimo iż prokuratorska kontrola przestrzegania prawa obejmuje coraz większy zakres ogólnej aktywności prokuratury, że w praktyce efekty jej są niewspółmiernie nikłe w stosunku do wielkości poniesionych nakładów pracy.[6] Jednoznaczny jest również fakt, iż spośród decyzji administracyjnych, uchylonych jako sprzeczne z prawem, ok. 95% uchylono w wyniku interwencji obywateli w związku z naruszeniem prawa, a tylko ok. 5% w wyniku działalności organów powołanych „z urzędu" do kontroli praworządności.[7] Powyższe dowodzi w sposób oczywisty, iż istniejące aktualnie środki ochrony praw podmiotowych, nawet w takim zakresie, w jakim obecnie występują, znacznie skuteczniej służą zabezpieczeniu realizacji porządku prawnego niż prokuratorska kontrola przestrzegania prawa.[8]

W literaturze prawniczej słusznie wskazuje się na trzy zasadnicze czynniki warunkujące efektywność organizacji kontroli praworządności działania administracji: a) fachowość kontroli, b) jej niezawisły charakter, c) prawo skutecznej reakcji przeciwko naruszeniu prawa.[9]

Mimo iż na system kontroli organów administracji w PRL składa się kilkanaście ogniw [10], z których kompetencji kontrola legalności działania administracji nie jest nigdzie wyłączona i których działalność pociąga za sobą olbrzymie koszta [11], to jednak brak jest takiego organu, który odpowiadałby swoimi zasadami organizacji i funkcjonowania oraz kompetencjami równocześnie wszystkim wyżej wymienionym warunkom.

Rozwiązaniem najbardziej właściwym z punktu widzenia zagwarantowania skuteczności kontroli praworządnego działania administracji, a więc

---

[6] Zob. J. Krupiński: *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa*, „Problemy Praworządności" 1970, nr 7—8, ss. 59—63; J. Świątkiewicz: *W sprawie efektywności działania prokuratora w trybie kontroli przestrzegania prawa*, „Problemy Praworządności" 1970, nr 3, ss. 19—20. W tej ostatniej pracy podaje się, iż badania legalności działania administracji prowadzone przez prokuratorów powiatowych przynoszą od 1,2 do 0,2% zaskarżeń w stosunku do ogólnej liczby decyzji badanych, a kontrola prawidłowości kontroli podnosi procent zaskarżeń od 0 do 5.

[7] Por. J. Starościak: *Wprowadzenie* [w:] *Instytucje ustrojowe europejskich państw socjalistycznych (teksty wybrane)*, Materiały i Studia nr 95, Zakład Administracji Państwowej (na prawach rękopisu), Warszawa 1971, s. 10.

[8] J. Starościak: *Kontrola praworządności działania organów administracji*, „Państwo i Prawo" 1971, nr 11, s. 722.

[9] Zob. J. Starościak, E. Iserzon: *Prawo administracyjne*, Wydawn. Prawnicze, Warszawa 1963, s. 265; Starościak: *Kontrola praworządności...*, ss. 722—724.

[10] Można by wskazać takie rodzaje kontroli, jak: parlamentarna, Rady Państwa, wewnątrzresortowa, specjalna, branżowa, rad narodowych, NIK, prokuratorska, sądowa.

[11] Zob. S. Akoliński: *Kontrolerzy*, „Prawo i Życie" 1971, nr 7.

realizacji powyższych przesłanek, jest przekazanie orzekania o legalności decyzji organów administracyjnych do zakresu kompetencji sądów. Tylko niezawisłe sądy, których „jedynym przełożonym jest prawo" [12], których celowość działania mieści się w samym prawie, stanowią właściwą gwarancję, iż element legalności działania w funkcjonowaniu organów administracji będzie należycie zabezpieczony.

Istnienie takiej gwarancji nazwał Engels „pierwszym warunkiem wszelkiej wolności w państwie".[13] W liście do Bebla z 18—28 marca 1875 r., krytykując program gotajski, zarzucał brak w tym programie „pierwszego warunku wszelkiej wolności, mianowicie odpowiedzialności wszystkich urzędników za ich czynności służbowe wobec każdego obywatela przed zwykłymi sądami zgodnie z zasadami prawa powszechnego." [14] System kontroli legalności działania organów administracji sprawowanej przez organy sądowe przy współudziale prokuratury stanowił również istotę leninowskiej koncepcji zabezpieczenia praworządnego działania administracji. W liście do Biura Politycznego z 20 V 1922 r. Lenin pisał: „Prokurator ma prawo i obowiązek czynić tylko jedno: doglądać wprowadzenia rzeczywiście jednego pojmowania praworządności w całej republice, nie zważając na żadne różnice lokalne i wbrew wszystkim wpływom lokalnym. Jedynym prawem i obowiązkiem prokuratora jest przekazać sprawę do sądu. [...] Proponuję KC [...] zachować dla władzy prokuratorskiej prawo i obowiązek wnoszenia protestu przeciw decyzjom władz terenowych z punktu widzenia praworządności tych decyzji lub postanowień [...] z wyłącznym prawem przekazywania sprawy do decyzji sądu." [15]

Engels i Lenin wyrazili więc w sposób jednoznaczny pogląd, iż w państwie praworządnym niezbędna jest instytucja sądowej kontroli aktów administracyjnych.[16]

W Polsce Ludowej sprawa wprowadzenia sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych ma już swoją historię.

---

[12] K. Marks, F. Engels: *Dzieła*, t. 1, Warszawa 1960, s. 73.

[13] K. Marks, F. Engels: *Dzieła wybrane*, KiW, Warszawa 1949, s. 31.

[14] Bliżej na ten temat zob. Iserzon: *Prawo...*, s. 199.

[15] W. I. Lenin: *O podwójnym podporządkowaniu i praworządności*, [w:] *Dzieła wybrane*, t. II, s. 869, 871, 872. Bliżej na ten temat zob. Iserzon: *Prawo...*, s. 185 i n.

[16] Jest to konsekwencją ich generalnego stanowiska, iż w dziedzinie polityczno-ustrojowej należy wykorzystywać wszystko, co postępowe w burżuazyjnej kulturze politycznej. Por. A. Burda: *Demokracja i praworządność*, Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków 1965, ss. 188 i 199; oraz *id: Lenin o sposobach doskonalenia aparatu państwa socjalistycznego*, PWN, Warszawa 1971, s. 86.

Zapowiedź uregulowania kwestii kontroli legalności aktów administracyjnych zawierała już w swoich postanowieniach ustawa konstytucyjna z 19 II 1947 r.[17], lecz mimo ponadpięcioletniego jej obowiązywania stosowna ustawa wykonawcza nie została wydana.

Szeroka dyskusja, jaka w latach 1956—1957 toczyła się wokół zagadnienia wprowadzenia sądowej kontroli administracji w Polsce była podstawą opracowania przez zespół komisji kodyfikacyjnej projektu ustawy o sądowej kontroli aktów administracyjnych.[18] Projektowi temu nie został jednak nadany dalszy bieg, a sprawa uruchomienia tej kontroli została odłożona.

W ramach pogrudniowej odnowy w zakresie życia publicznego problem dalszego umacniania instytucjonalnych gwarancji praworządności, a wraz z nim sprawa wprowadzenia sądowej kontroli administracji, wypłynęły znów z całą ostrością. Naukowe środowisko prawnicze udzieliło zdecydowanego poparcia koncepcji rozszerzenia sądowej kontroli administracji [19], za jej potrzebą opowiedział się również VIII Krajowy Zjazd Zrzeszenia Prawników Polskich [20], uznaje ją również sama administracja [21]. Z dotychczasowych niepowodzeń wypływa między innymi i taka nauka: „[...] trzeba sprawę pełniej uzasadnić i projekt realizacji bardziej dostosować do warunków, potrzeb i możliwości dnia dzisiejszego i najbliższej przyszłości." [22]

Szeroką i bezpośrednią kontrolę decyzji administracyjnych wprowadziło już szereg krajów socjalistycznych (Jugosławia — r. 1954, Węgry —

---

[17] Artykuł 26 ustawy konstytucji z 19 II 1947 r. o organizacji i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej (Dz. U. nr 18, poz. 71) stanowił: „Osobna ustawa ustali tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej".

[18] Projekt ustawy otrzymał nazwę: prawo o sądownictwie administracyjnym. Wedle tego projektu, orzecznictwo w sprawach sporów o legalność decyzji administracyjnych należeć miało do wyodrębnionej Izby Administracyjnej Sądu Najwyższego. Izbę tę tworzyliby sędziowie powoływani w połowie spośród zawodowych sędziów i spośród specjalistów z prawa administracyjnego. Podobnie uformowane wydziały miały funkcjonować w sądach wojewódzkich. Sądy orzekałyby tylko kasacyjnie. Ich właściwość miała dotyczyć tylko decyzji ostatecznych. Projekt zmierzał do pełnego uregulowania zagadnienia i obejmował takie sprawy, jak: sądy i ich właściwość, sędziowie, skarga, strony, postępowanie wstępne i rozpoznawcze, wyrok, wykonanie wyroku, rewizja nadzwyczajna, księga zasad prawnych, opłaty i koszty. Zob. Starościak, Iserzon: *op. cit.*, s. 295; L. Bar: *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo" 1973, nr 3, ss. 5 i 6.

[19] Zob. *Sprawozdanie z sesji naukowej poświęconej instytucjonalnym gwarancjom przestrzegania prawa w PRL, zorganizowanej przez INP PAN 15—16 VI 1971 r.* „Państwo i Prawo" 1971, nr 12, s. 1071 i n.

[20] Por. uchwałę VIII Zjazdu ZPP, „Państwo i Prawo" 1972, nr 12, s. 147.

[21] Zob. Starościak: *Kontrola praworządności...*, s. 724.

[22] Bar: *op. cit.*, s. 10.

r. 1957, Rumunia — r. 1967, Bułgaria — r. 1970)[23], a stanowisko teorii funkcjonowania administracji w coraz wyższym stopniu docenia jej niezbędność.[24] Za przyznaniem kompetencji do rozstrzygania ustawowo określonych spraw o legalność aktów administracyjnych sądownictwu powszechnemu wypowiada się zdecydowanie przeważająca większość prawników.[25]

W Bułgarskiej Republice Ludowej w motywach uzasadnienia ustawy wprowadzającej sądową kontrolę administracji podnosi się w szczególności, iż ma być ona wyrazem stałej troski Bułgarskiej Partii Komunistycznej o rozwój i doskonalenie demokracji socjalistycznej i związanych z nią potrzeb stałego rozszerzania ekonomicznych, politycznych i prawnych granic ochrony praw i wolności obywateli.

Założenia uzasadniające potrzebę wprowadzenia sądowej kontroli administracji w państwach socjalistycznych są podobne. W szczególności można by tu wskazać takie momenty [26], jak:

a) umocnienie pozycji organów przedstawicielskich wobec organów administracji poprzez ścisłe egzekwowanie legalności ich działania, zdyscyplinowanie i podporządkowanie woli przedstawicieli suwerena;

b) pogłębienie praworządności socjalistycznej i podniesienie znaczenia prawa w kształtowaniu stosunków społecznych;

c) wzmocnienie zabezpieczenia ochrony porządku prawnego, zwłaszcza w zakresie realizacji stosunku państwo — obywatel;

d) względy podniesienia sprawności działania samej administracji poprzez: prewencyjny charakter kontroli sądowej, wyeliminowanie przerostów kontroli wewnętrznej, odciążenie organów centralnych od spraw szczegółowych i indywidualnych;

e) potrzeba porządkowania i harmonizowania całości przepisów prawa, zabezpieczenia jednolitej ich wykładni, troska o polepszenie jakości prawa i podniesienie jego regulacyjnej roli.

Znamienne jest, iż z chwilą wprowadzenia w danym kraju socjalistycznym sądowej kontroli administracji w doktrynie milkną podnoszone uprzednio wobec niej obiekcje. Przeciwnie, podkreśla się, że udział sądów w kontroli administracji jest dla budowy i umacniania ustroju socjalistycznego korzystny i że kontrola ta jest istotnym składnikiem leninow-

---

[23] Por. M. Rybicki: *Kierunki doskonalenia socjalistycznego porządku prawnego*, „Studia Prawnicze" 1973, nr 35, s. 13.

[24] Por. Starościak: *Wprowadzenie...*, ss. 13—14.

[25] Por. np. stanowisko C. Jampolskiej i P. Niedbajły [w:] *Problemy radzieckiego prawa administracyjnego*, (tłum. z rosyjskiego) PWN, Warszawa 1961, ss. 154 i 184.

[26] Por. Starościak: *Wprowadzenie...*, s. 10 i n. oraz Bar: *op. cit.*, ss. 10—11.

skiej koncepcji ochrony praworządności.[27] Szeroko mówi się również o korzyściach, jakie przyniosła sądowa kontrola administracji. W Jugosławii na przykład sądownictwo stało się, według oceny piśmiennictwa, istotnym elementem pogłębiania praworządności i podniesienia sprawności działania aparatu administracyjnego.[28] Nie potwierdziła się też nigdzie w praktyce obawa o niebezpieczeństwie „zalania" sądów skargami. Administracja stosunkowo szybko dostosowała się do nowych, zwiększonych wymagań, tak iż w sądownictwie nie zaistniała potrzeba istotnej rozbudowy etatów. Zmalała też znacznie liczba skarg na działalność administracji, a zwłaszcza skarg wnoszonych do organów centralnych, w związku z czym zmalały potrzeby etatowe w aparacie administracyjnym, związane z załatwianiem tego rodzaju spraw.[29]

Postulat rozszerzenia kompetencji sądów w zakresie badania legalności decyzji administracyjnych jest zgodny z podstawowym zadaniem sądów, wyznaczonym im przez Konstytucję PRL — strzeżeniem praworządności w państwie (art. 48), a nadto wynika z zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości, zawartej w art. 46 ustawy zasadniczej.[30] Sądowa kontrola administracji istnieje już bowiem w PRL w ograniczonym zakresie [31], a mianowicie przy pośredniej weryfikacji aktów administracyjnych przez sądy w związku z rozpatrywaniem spraw cywilnych i karnych.[32] Niemniej jednak i tą drogą w orzecznictwie naszych sądów (a zwłaszcza Sądu Najwyższego) wypracowano szereg rozwiązań o znaczeniu za-

---

[27] Por. Starościak: *Kontrola praworządności...*, s. 725.

[28] Zob. J. Starościak: *Sądownictwo administracyjne w Jugosławii*, „Prawo i Życie" 1957, nr 12.

[29] Zob. Starościak: *Wprowadzenie...*, s. 17—18.

[30] Za wymiar sprawiedliwości powszechnie uważa się w doktrynie również rozstrzyganie przez sądy sporów ze stosunków administracyjno-prawnych. Bliżej na ten temat zob. S. Włodyka: *Konstytucyjna zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości w PRL*, „Państwo i Prawo" 1964, nr 11, s. 662, oraz M. Pomorski: *Konstytucyjna zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. XVII (1970), s. 132.

[31] Zob. na ten temat pracę J. Łętowskiego: *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967; por. też J. Stembrowicz: *Prokuratura wg nowej ustawy*, „Państwo i Prawo" 1967, nr 6, ss. 939—941.

[32] Bezpośrednia kontrola sądów obejmuje tylko nieliczne sytuacje z zakresu prawa wyborczego i obszerną dziedzinę decyzji z zakresu ubezpieczeń społecznych. Obie te grupy spraw podlegają kontroli Sądu Najwyższego jako instancji najwyższej. Trzeba podkreślić, że doświadczenia zebrane w zakresie działalności w Polsce Ludowej sądów ubezpieczeń społecznych całkowicie potwierdziły wysoką wartość i użyteczność tej formy kontroli sądowej nad decyzjami organów administracji. Por. E. Modliński: *O sądownictwie administracyjnym ze stanowiska sądów ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo" 1957, nr 7/8.

sadniczym dla funkcjonowania administracji.[33] Fakt ten wymownie potwierdza tezę o wielkiej roli, jaką może odegrać orzecznictwo sądowe po objęciu nim spraw ze stosunków administracyjno-prawnych, w procesie porządkowania i ujednolicania naszego ustawodawstwa administracyjnego.[34]

Powierzenie sądom powszechnym sprawowania kontroli legalności działania administracji rozwiązywałoby również problem o niesłychanie doniosłym znaczeniu dla kształtowania się prawidłowej, z punktu widzenia zasad praworządności, praktyki administracyjnej. Chodzi mianowicie o to, że polska administracja nie posiada do chwili obecnej jednolitego ośrodka ustalającego wykładnię obowiązujących przepisów w sposób odpowiadający jedności całego systemu prawa.[35] A przecież podstawowym warunkiem realizacji praworządności, a w szczególności praworządności socjalistycznej, jest jednolite pojmowanie i stosowanie przepisów prawa przez wszystkie podmioty do tego powołane. Powierzenie sprawowania kontroli legalności decyzji administracyjnych sądom powszechnym nadałoby naczelnemu organowi sądowemu — Sądowi Najwyższemu, zgodnie z jego rolą wyznaczoną przez Konstytucję i ustawę o Sądzie Najwyższym [36], pozycję zasadniczego i podstawowego interpretatora całego systemu prawa; rola ta wiąże się ściśle i wypływa z zasady jednolitego systemu prawa.[37]

Powierzenie sądom powszechnym kontroli praworządnego działania organów administracji byłoby zgodne z praktyką przyjętą w innych państwach socjalistycznych, w których wprowadzona została bezpośrednia kontrola sądowa nad administrają, gdzie zrezygnowano z powoływania do tego celu osobnego pionu organów sądowych, przekazując to zadanie właś-

---

[33] Przykłady ich podaje wydawnictwo: *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa,* Warszawa 1967, 1969, 1971. Zob. też Łętowski: *op. cit.*, s. 52 i n.

[34] E. Iserzon (*Fundamentum regnorum,* „Nowe Prawo" 1960, nr 2, s. 155) słusznie wskazuje, iż sądy administracyjne poprzez swoje orzecznictwo stworzyłyby solidny pomost między doktryną a praktyką i wypracowałyby właściwe zasady prawne, bez czego uporządkowanie ustawodawstwa administracyjnego jest sprawą wręcz beznadziejną.

[35] Na szczeblu centralnym przepisy prawa administracyjnego są stosowane przez dwadzieścia kilka jednostek, z których żadna nie jest związana interpretacją przyjętą przez pozostałe. Te same wyrażenia są różnie rozumiane. Może to prowadzić do rozbieżności wykładni prawa między urzędami centralnymi, prezydiami wojewódzkich rad narodowych, prokuraturą itp. Z kolei wykładnia prawa przyjęta w danym resorcie jest obowiązująca dla odpowiednich terenowych organów administracji; w konsekwencji zatem rozbieżności sięgać mogą daleko głębiej i powodować znaczne trudności, np. we współdziałaniu poszczególnych wydziałów. Zob. Łętowski: *op. cit.*, ss. 55—56.

[36] Ustawa o Sądzie Najwyższym z 15 II 1962 r., Dz. U. nr 11, poz. 54.

[37] Por. Łętowski: *op. cit.*, s. 60 oraz Bar: *op. cit.*, s. 13.

nie sądom powszechnym. Rozwiązanie takie jest zgodne z koncepcją jednolitości systemu prawa socjalistycznego, podkreśla jednolitość tego systemu i tworzy korzystną podstawę dla rozwinięcia się jednolitego orzecznictwa prawnego.[38]

Podkreślić też należy, że wprowadzenie sądowej kontroli administracji nie może w żadnym przypadku wyeliminować prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa. Przeciwnie, wprowadzenie sądowej kontroli decyzji administracyjnych byłoby podbudową dla działalności prokuratury w zakresie prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa i zapewniało jej efektywność oraz wzmogło prewencyjne oddziaływanie, bowiem prokurator mógłby żądać konfrontacji swych poglądów w sprawie legalności aktu administracyjnego przed sądem. Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa winna nawet ulec dalszej rozbudowie, w szczególności poprzez rozszerzenie jej podmiotowego zakresu na naczelne organy administracji i nadanie prokuratorowi prawa wstrzymywania wykonania nielegalnych aktów administracyjnych. Obie instytucje winny się w praktyce doskonale harmonizować, łagodząc wzajemnie swoje mankamenty.[39]

Pozytywnie należy ustosunkować się również do tych poglądów w doktrynie, które postulują powiązanie systemu sądowej kontroli administracji z działalnością organizacji społecznych poprzez zapewnienie legitymacji skargowej zwłaszcza tym organizacjom społecznym ludu pracującego, których celem jest ochrona interesów i potrzeb człowieka pracy w państwie socjalistycznym.[40] Rozwiązanie to byłoby zgodne z konstrukcjami leżącymi u podstaw obu wielkich kodyfikacji proceduralnych opracowanych już w Polsce Ludowej — kodeksu postępowania administracyjnego i kodeksu postępowania cywilnego.

Sądzić należy, iż stworzenie kompleksowego systemu kontroli tego typu stwarzałoby optymalne możliwości w zakresie zabezpieczenia praworządnego działania administracji, ochrony porządku prawnego i praw podmiotowych obywateli, byłoby faktyczną realizacją leninowskiej koncepcji kontroli praworządności działania organów administracji.

Wiadome jest, iż obecnie przygotowuje się kolejny, nowy projekt o rozszerzeniu kontroli sądów powszechnych nad decyzjami organów administracyjnych.[41] Należy więc oczekiwać zarówno ze strony nauki, jak i pra-

---

[38] Por. Starościak: *Wprowadzenie...*, s. 16.

[39] Por. Iserzon: *Prawo administracyjne*, ss. 198 i 199.

[40] Por. J. Starościak: *Kontrola sądowa w systemie środków zabezpieczenia praworządności w działaniu administracji*, „Państwo i Prawo" 1957, nr 6, oraz *id: Kontrola praworządności...*, s. 727, a także Łętowski: *op. cit.*, s. 17.

[41] Zob. A. Łopatka: *Rozwój demokracji a doskonalenie prawa*, „Nowe Drogi" 1972, nr 2, s. 50.

ktyki aktywnego udziału w dyskusji nad opracowaniem modelu sądowej kontroli administracji, dostosowanego do nowych warunków i potrzeb oraz odpowiadającego naszym własnym doświadczeniom. Stworzenie właściwej koncepcji sądowej kontroli administracji może stać się obecnie decydującym czynnikiem w doprowadzeniu tej sprawy do pomyślnego zakończenia.[42]

РЕЗЮМЕ

Автор занимается вопросом введения в ПНР института судебного контроля легальности административных актов.

В работе представлены взгляды создателей научного социализма на тему судебного контроля администрации, указаны прежние попытки введения этого института в ПНР, приведено много аргументов из литературы для доказательства необходимости введения в жизнь этой идеи. Кроме того, даны примеры позитивных опытов в других социалистических государствах, в которых этот институт уже функционирует. По мнению автора, эта проблема должна быть решена.

RÉSUMÉ

Le sujet de considération de l'auteur c'est la question de nécessité d'introduire l'institution du contrôle de la légalité des actes d'administration par la justice en Pologne dans le cadre de la réalisation d'ainsi dit procès de renouvellement „d'après le Décembre".

Dans l'article on a rappelé l'attitude des auteurs du socialisme scientifique au sujet du contrôle de l'administration par la justice, on a montré les tentatives précédentes d'introduire cette institution en Pologne Populaire, on a soulevé la plupart d'arguments allegués dans la littérature à l'appui de la nécessité de réaliser cette idée, on a fait un appel aux expériences positives d'autres pays socialistes dans lesquels le contrôle de l'administration par la justice déjà fonctionne. L'auteur est d'avis que cette question doit trouver une solution convenable, d'autant plus que des annoces à propos ont été toutefois faites.

---

[42] A. Burda (*Instytucjonalne gwarancje praworządności i ich rola w państwie socjalistycznym*, „Państwo i Prawo" 1971, nr 8—9, s. 230) pisze: „Jestem zdania, iż jak długo odważny rozsądek towarzyszyć będzie trosce o trwałą odnowę życia publicznego, tak długo sprawa odpowiedniego wykorzystania instytucji sądownictwa administracyjnego nie pozostanie sprawą beznadziejną".